评清代云南的"官治铜政"

潘向明

云南地处西南边陲，山高谷深，可耕地面积狭小，然而"滇多矿，以铜为巨擘"，清代西南边疆地区的经济开发成就当首推乾嘉时期的云南铜矿采冶业。本文试就清政府的干预政策在这一矿业开发活动中所起作用略述意见，敬希读者指正。

(一)

"滇南僻处边荒，生产甚少，惟矿厂甲于天下，治滇者自以铜政为先第"。①这是清朝统治者对云南自然资源及其利用的一种基本认识。有清一代云南地区的政治、经济都与铜矿采冶业密切相关，而清政府对滇铜生产和运输所实行的干预、亦即所谓"官治铜政"，在这一矿业开发活动中起到十分重要的作用。

清朝实行银钱并用的货币制度，铸造铜钱是清政府控制货币流通和增加财政收入的重要手段之一。云南因为铜矿贮量丰富，铜料质地较佳，从雍正年间开始直到光绪末年，一直被清朝中央政府认定为全国铸币用铜的主要生产基地。其中，乾嘉年间的云南铜料产量每年都在一千万斤以上，②充分反映了清代前期滇铜生产的盛大规模及其业绩。那么，乾嘉时期云南铜矿业所以出现这一引人注目现象的原因何在？关于这一问题，迄今尚未有过中肯而客观的分析说明。雍正时西南地区改土归流的结果，使内地充裕的人力物力和比较先进的生产技术得以进入长期闭塞落后的云南边远山区，当地的社会经济因此而有进一步向前发展的可能。然而这一点只是乾嘉时期滇铜开采空前发达的一个普遍性原因。改土归流后的滇省其他经济事业虽然也有一定发展，但其盛况不可与采矿业相提并论。而就采矿业本身来说，银、铅、锡、铁诸矿尽管也都有不同程度的采冶成就，但均不可比于铜矿业，其中原因则显然与清政府出于国家财政需求而实行的有关干预和扶持政策有关，乾嘉年间云南铜矿业的繁盛局面正是从清朝中央政府采取大力投资等措施以后开始的。前此论者多对清政府的干预政策即"官治铜政"持否定和批判态度，却未见及正是这种干预政策的有利一面促成和造就了清代前期滇铜采冶业的迅速发展。

清代云南的矿业开采正式开始于平定"三藩之乱"后的康熙二十一年。同年，云贵总督蔡毓荣为了解决驻军滇者的兵饷问题，提出"因滇之利，养滇之兵"的方针。滇省自然之利莫过于采矿鼓铸，为达此目的，蔡氏主张"莫若听民开采而官收其税之为便"。③这就是所谓"听民开采"政策之滥觞。蔡氏所以如此主张，固然有其不得已之苦衷，因为时当战乱之余，云南地方"度支告绌"，尚无财力对采矿业进行投资和控制，唯有放任民间自办矿业而已。

"听民开采"政策一向被认为具有开明性和进步性，被当作对后来的"官治铜政"加以否定的一个反衬。实际上该政策的效果究竟如何却是很难判断的。因为这时的滇铜生产是在民间零散进行，并且事属初创，影响不大，尚未引起人们的关注，有关史料十分缺乏。但有

一点可以肯定，由于这种方式没有清政府以封建国家力量的投资和运销，其成就断难与日后乾嘉年间那种繁盛状况相比的。

随着云南地方政府财力的逐渐充实，消极放任的听民开采政策终于被积极干预的“官治铜政”所代替。康熙四十四年（1705），云贵总督贝和诺奏定，厂民采矿，由官府”预放工本，收买余铜”，这就是著名的放本收铜政策，是“官治铜政”的核心内容。清政府实行该政策的主观目的当然是为了控制铜料的生产和流通，以使铸币所需铜料具有稳定和充足的来源，然而它在客观上对滇铜生产所起推动和促进作用却是不可忽略的。

所谓“官治铜政”，并非清政府直接管理和经营铜矿的采冶生产，它不过是清政府为确保铜料来源而实行的一种控制和干预手段。其内容包括预发工本、收买余铜、缉查走私、平息纷争和组织运输等，而对矿山的生产经营本身，清政府并未直接插手。大量史料说明，清代云南铜矿的生产经营过程都是由民间商人、地主等投资者筹股集资，委托硐主炉户来具体完成的。乾隆《大清会典》明确指出：“凡铜之良者产于云南，召商开采，岁输京师五百七十万四千斤有奇”。④这里的“召商开采”一语已将当时铜矿生产的民营性质说明无余。林则徐说：“查矿厂向系朋开，其股分多寡不一，有领头兼股者，有搭股分尖者，自必见好矿而合伙”。⑤唐炯也说：“从前厂利丰旺，皆由三江、两湖、川广富商大贾厚集资本来滇开采，至于本省原不过零星伙办”。⑥凡此种种也都说明清代前期的云南铜矿生产本身的民营性质。清政府的“官治铜政”只是从旁进行干预而已。那么这种干预对民营矿业的发展具有怎样的影响呢？

官治铜政确有其弊端存在，这主要是铜价问题，亦即官府收购铜料的价格不是依照市场行情调节，而是一经规定便很难变动，因此当官给铜价低于市价时，势必影响厂民的生产热情。但是，官治铜政对铜矿生产的有利一面也是十分明显的：首先，在铜料运输和销售方面由清政府统筹包办，在当时国内市场和云南的交通条件下，这与其说是限制了厂民自主处理产品权，不如说为他们解决了销路方面的难题和排除了运输方面的障碍。在封建时代，铜的用途基本只限于人们日常生活中某些器皿的制作，况且亦可以铁或磁来代替，因而铜并非生活必需品。如果没有清政府出于铸币需要而提供的广阔市场，铜料在销路方面的严重困难，必然极大地压缩滇铜采冶的生产规模，断然不会出现乾嘉时期那种宏大壮阔的开采高潮，当是显而易见的。又，滇省山高谷深，河流湍急，自古以交通艰难著称于世，如果没有清政府以封建国家力量开修铜路，组织运输，仅靠民间零散微弱的运输能力，也不可能形成乾嘉年间滇铜大量行销全国、亦即所谓“滇铜几遍天下”的壮观局面。所以，“官治铜政”从铜料的销售和运输方面对清代云南铜矿的采冶生产起到重要的推动作用。而它的更加重要的作用还在于清政府以预放工本形式对民营矿厂进行贷款支助，其实质是封建国家对云南矿业开发所进行的投资。

乾隆初年以后，在每年京运滇铜六百余万斤的同时，由清朝中央政府每年拨款一百万两用于滇铜采冶和运输事业。在这一百万两拨款中，有八十三万七千余两是由户部指令各省协济解来，作为采冶生产的预放工本；其余十六万三千余两分由湖北、江苏等省司库提拟，用作铜料运输脚费。⑦所谓运输脚费，即由官府雇用民间马帮驮队运送铜料所需费用，它在解决产品运输问题上的作用十分明显，无庸赘述。而对民营矿厂的预放工本，在推动和支持铜矿采冶生产方面的作用，则是非常重要的。因为，矿厂既为民间自行集资开办和经营，就必然存在一个维持或扩大再生产的资金来源问题，仅靠民间商贾等投资者一次凑集起来的基金

毕竟有限，而且赢利部分经过“分红”大多流向他方，很少有追加生产基金的可能，这样，随着采冶生产的深入进行，由于产品的成本不断增加，原有基金必然不敷需要，而清政府的预放工本则在很大程度上解决了这种资金困难。所谓预放工本，即事先将铜料价款付予厂民，然后从产品收购中逐步扣还。表面上看，它不过是预付货款，对产品生产过程似无较大影响，实际上它具有加强和充实生产基金的贷款性质（“工本”一词本身即意味生产资金）。清政府的预放工本，有“底本”和“月本”两种形式。如果说月本的偿还期限较短，确有预付货款意味，那么偿还期限相当长的底本则起到十分显著的生产贷款作用。譬如，乾隆二十三年，“预借汤丹厂工本银五万两”，规定五年缴还完毕；“借大水、碌碌厂工本银七万五千两，以十年限完”。⑧显而易见，这种预放工本的贷款性质是非常强烈的。又如，《高宗实录》载刘藻任滇督时所采取的预放工本及其扣还办法是：“预放一季工本，每铜百斤，每月扣收余铜五斤”。⑨就是说厂民每月只须偿还一次所借底本的1／20，全部偿还完毕亦可长达二十个月。倘若厂民缺乏这笔款项，对资金薄弱的集股者来说，能否在这段时间内坚持产都是生大可怀疑的。所以，清政府的预放工本实际是解决了厂民赖以维持或扩大再生产的资金问题。

雍正五年以前，“官治铜政”基本属于云南一省缓解财政困难的方法之一，其时因为该省一地财力有限，尚无法满足厂民对预放工本的大量需求，因此这时的滇铜年产量一般只有八九十万斤，至多不过一百二三十万斤。⑩为了增加对铜矿业的投资，云贵总督鄂尔泰于雍正五年上书清廷，奏请将滇省鼓铸的剩余铜料销往江南、湖广等省，意在引入外省资金以充实预放工本的力量。⑪而此时适值清朝中央政府因为洋铜（即日本铜）进口短缺而苦于铜荒之际，滇铜的发达迹象引起清廷极大注意，于是规定解运滇铜进京，以供户、工二部铸钱之用，同时调集款项入滇，以加强预放工本的实力。由于中央政府大笔资金的投入，在雍正五年（1727）到乾隆三年（1738）这十年时间内，滇铜年产量由原来的至多一百余万斤猛增到一千万斤左右，发生了一个飞跃性的巨大变化。乾隆三年以后，每年京运滇铜六百余万斤和拨款百万两入滇遂成定例，长期奉行不渝。云南铜矿年产量的千万斤高水平，从乾隆初年直到嘉庆末年，持续近一个世纪之久，这不能不说是清代经济史上的一个奇迹。而这一奇迹之所以发生，正是“官治铜政”的结果。

“滇铜自康熙四十年官为经理，嗣由官给工本。雍正初，岁出铜八九十万，不数年且二三百万……乾隆初，岁发铜本银百万两，四五年间岁出铜六七百万或八九百万，最多乃至千二三百万。户工两局暨江南、江西、浙江、福建、陕西、湖北、广东、广西、贵州九路，悉取给焉”。⑫这里，以放本收铜为核心的官治铜政与清代前期滇铜生产的“震古烁今”成就之间的因果关系是极其明确的。遗憾的是，前此论者多对此视而不见，只是一味地批评官治铜政的弊端。事物有弊亦有利，偏执一端是不能出科学的结论的。

（二）

滇铜开采在经历了乾嘉年间的繁盛阶段以后，便转入衰落的下行期，因为世界上没有一成不变的事物。嘉庆二十三年（1818），清廷上谕说：“滇省每年应运京铜并本省局铸以及各省采买官铜，近年均办不足额。今川省西昌县新开子厂既产铜丰旺，本年已由滇省采办四百万斤，以有余补不足，实于铜务有益”。⑬由此可见，嘉庆末年滇铜生产的衰落已十分明

显，其年产量大幅度下降，以至为了凑足额铜数量而不得不从邻省采购商铜进行弥补。此后的道咸同光年间更是如同江河日下，力难回天。那么，云南铜矿采冶业之所以由极盛而致衰落的原因何在？

从矿产地质构造看，任何一个地区的某种矿藏贮量都有一定，并非可以无限采掘而不衰竭。清代云南铜矿各主要产区经过乾嘉时期空前规模的大量开采，铜矿贮量日渐稀少，其不断出现所谓“硐老山空”现象，可说是矿业生产自然法则作用下的必然结果。时人有言：“山泽之利，有旺则有衰；有厂旺铜多之时，即有硐老山空之时”。⑭这是不言自明的常识性真理。而论者多坚持认为清政府的“官治铜政”是导致滇铜生产由盛转衰的根本原因。此种观点是大可商榷的。

如上所述，“官治铜政”确有弊端存在，主要是铜价问题，即官给铜价低于市场价格，因之影响厂民的生产积极性。然而它却不能成为引起清代前期云南铜矿业转向衰落的关键因素。

铜价问题虽属“官治铜政”的弊端，但实际上也并非人们所说的那般严重。清代云南各铜厂既为民营性质，其以赢利为目的，当是确定无疑的。时人有诗云：“厂主半客籍，逐利来穷边；入官报试采，自竭私家钱。欣然大堂获，继以半火煎；抽课得羡余，陶猗不足羡”。⑮这首诗说明着民间自办矿厂及其赢利性的事实。如果官给铜价过于低廉，厂民无利可图，则根本不会有所谓矿厂存在。清人王崧记云南厂民情形说：“无城廓以域之，无版籍以记之。其来也，集于一方；其去也，散之四海”。⑯由此观之，只要矿厂在采，其官给铜价至少应是略高于生产成本，亦即厂民确是有利可图，否则他们必一哄走散，这是谁也无法阻止的，如此又何来乾嘉时期那种轰轰烈烈的发达局面？事实上，在乾隆中叶以前，铜价问题并不突出，究其原因：“从前定价之时，或因彼地粮食丰裕，薪炭饶多；又或开硐之初，矿砂易得，人工易施”。⑰就是说，铜价问题的发生是与采冶成本的变化相关联的。在封建生产力条件下，生产一定铜料所需成本取于雇用人力的多少以及粮食，薪炭来源的难易。其中粮食、薪炭因素对采冶成本的影响显而易见，无需多说。而手工生产过程中的人力因素与采冶成本则有直接的重要关系。

清代云南铜矿业的生产关系，基本是硐主炉户对砂丁或雇力的雇用劳动，“雇力称硐主曰‘锅头’，硐主称雇力为‘兄弟’”⑱。显然，生产一定铜料所需雇募的砂丁愈多，硐主炉户需要花费的采冶成本就愈高，因之后者赢利愈少，愈是迫切需要提高铜价，铜价问题遂由此而生。那么雇用人力的多少又是决定于怎样的条件呢？以开采作业中的揹塃和排水为例。所谓揹塃，便是把开凿下来的混有矿石的砂土以人力负出洞外。由于坑道低矮狭窄，工人以“形如搭裢”的两条布袋，“一头在肩，而一头在臂”，⑲在洞中匍匐爬行，蜗蜗而动，其艰苦情形，不难想见。矿洞开采之初，坑道长度较短，搬运容易，工人劳动强度不大，所需揹运人力数量亦无多，但是随着时间的推移，坑道长度逐渐增大，采凿面距离洞外日益深远，所需揹运工人就必然愈来愈多。又如排水，当时铜矿开采中的排水作业，是以人力驱动一种叫作“龙”的竹木结构水车来进行，“计龙一条，每日三班，共用丁六名，每一龙为一闸，每闸视水多寡，排龙若干，深可五六十闸，横可十三四排，过此则难施”。⑳由此可知当时的排水能力有一极限存在，在此极限情况下，以每日每龙六人计算，至少需要排水工人四千名，简直是一支浩荡的大军。能够出资雇用如此众多人力的“持本经济者”，即使是外省来滇的“富商大贾”，并有清政府预放工本的贷款支持，恐怕也属凤毛麟角。所以，开采

生产需要人力的多寡决定于矿洞开采时间的长短，一般说来，洞愈老，需用人力就愈多，生产成本就相应越高。铜价问题便是因此而逐渐突出起来的。

在土法采矿时代，所谓"硐老山空"未必指矿藏已被彻底采掘净尽，只要是开采时间长久，井下坑路深远，以至达到当时生产力水平的极限，如上述排水情形而然，同样可视作"硐老山空"。据此以观，铜价问题正是伴随日益严重的"硐老山空"现象而出现的，它是矿业生产的这种自然法则所派生出来的必然结果。何者是导致清代滇铜开采由盛转衰的根本原因，岂非一目了然？论者看重铜价问题，认为它是致使云南铜矿业走向衰落的关键，推其意盖以为，假如没有官治铜政，铜料完全由厂民按市场价格自行出售，似乎就可以保持清代滇铜生产的常盛不衰。这种观点是不正确的。马克思主义政治经济学有一基本原理：商品的价格为价值所制约。假定当时的铜料完全属于商品，当某一矿区因为开采年久而发生"硐老山空"时，铜料成本必迅速增加，于是铜料价格亦必相应提高，否则即无法维持生产。然而铜料的价值（凝结在商品中的社会必要劳动）却是稳定不变的，因此价格在提升至一定限度之后，必因价值的制约作用而不能继续提高，但与此同时铜料的成本仍在了无底止地增长不已，所以终有成本大于铜价致令生产无力进行之一日。

要而言之，矿业开采的自然法则是人力不可抗拒的，无论怎样提高铜价，都不能从根本上改变在这种法则作用下的清代云南铜矿业由盛转衰的必然趋势。因之，作为"官治铜政"弊端的铜价问题并非引起乾嘉时期滇铜采冶业从极盛到衰落的主要因素。

官治铜政的弊端为人们所津津乐道者，还有所谓厂欠问题，即指厂民因为成本增加，盈利日少，无力及时偿还预借工本而形成的积欠。严格说来，厂欠问题是不能算作官治铜政弊端的。如果说铜价问题由于影响厂民的生产积极性被认为弊端，那么厂欠问题则因为与铜矿生产的衰落原因并无直接关系，谈不上弊端与否。清政府预放工本给厂民，前者便是贷款债权人，后者则为借贷债务人。债务人无力及时偿还债权者以全部贷款，这一欠债现象并不能成为债务人生产水准下降的原因，而只能是其生产水准下降的结果之一。倘若直接把厂欠问题当作滇铜生产由盛转衰的原因之一，则显然是犯了倒果为因的错误。清朝统治者曾喋喋不休地大谈这一问题，是因为放债难以回收，损害了他们的切身利益。

应该说明的是，厂欠虽与铜矿业的衰落并无直接关系，但间接影响确是存在的。前文指出，清政府以预放工本形式借予厂民的贷款，是推动和支持乾嘉年间滇铜开采空前发达的主要力量，当厂欠问题严重起来以后，出于自身利益的考虑，清政府遂千方百计设法堵塞这一财政漏卮，因此对预放工本采取了严格的控制措施，甚至责令地方官吏代为赔偿追索不及的积欠。这种情形对厂民的采冶生产带来了不利的影响，亦即："滇民资本薄弱，司事者恐日后赔累，吝于发本，匠夫朝集暮散，致少成效"。㉑厂欠问题是"官治铜政"自身的矛盾体现，清政府既要生产大量铜料，就必须大量预放工本，而大量预放工本则必有厂欠出现。"官治铜政"的这种自我矛盾是无法克服的。清朝统治者后来认识到厂欠问题的不可避免，曾多次谕令免除云南厂民的工本积欠，其中道光年间几乎每年都全部"免除云南铜厂民欠工本银"，但此时无论怎样预放工本和免除厂欠，在"硐老山空"的现实面前，再也无法重现乾嘉时期那种繁盛景况了。

清政府对云南铜矿业的积极干预政策，即所谓"官治铜政"，在清代前期西南边疆的经济开发中起到重要的推进作用，其实质是清朝政府以封建国家力量投资于滇铜的采冶和运输事业，乾嘉时期云南铜矿业"震古烁今"的宏大成就正是因此而创造的。如同任何事物都有二

重性一样，“官治铜政”亦有其弊端存在，主要是铜价问题，但它却并非导致滇铜开采走向衰落的根本原因。所以，那种对清代云南“官治铜政”持否定和批判态度的传统观点，应该加以改变。

---

①光绪二十三年云贵总督松蕃奏疏。载王文韶《续云南通志稿》卷43

②见严中平《清代云南铜政考》页81—84。

③见蔡毓荣《筹滇十疏》第四疏。

④乾隆聚珍本《大清会典》卷十四，户部（钱法）。

⑤林则徐《查勘矿厂情形试行开采摺》，载《林文忠公全集》丙集。

⑥光绪八年云南布政使唐炯奏，载王文韶《续云南通志稿》卷43。

⑦见吴其濬《滇南矿厂图略》卷上，“帑”四。

⑧王文韶《续云南通志稿》卷45，食货志·矿务·底本。

⑨《高宗实录》卷876页9。

⑩、⑪见《世宗实录》卷58，页33。

⑫《清史稿》卷124，页3666。

㉒《仁宗实录》卷351，页14—15。

⑭包祚永《加恤厂民疏》，载莫廷芝等《黔诗纪略》后编，卷5。

⑮黄均宰《金壶七墨》，载《清代笔记丛刊》第七函，第三册，第二卷，页3。

⑯王崧《矿厂采炼篇》。

⑰同⑭

⑱王昶《铜政全书·咨询各厂对》。

⑲、⑳：见吴其濬《滇南矿厂图·滇矿图略》。

㉑乾隆四十六年云南布政使江兰奏，《高宗实录》卷1125，页26。